

L'avenir politique et institutionnel des organisations internationales

Toute réflexion sur l'avenir des organisations internationales est d'abord guidée l'on pense de leur situation actuelle et par la conception que l'on se fait de leur histoire. Or, les idées reçues en ce domaine conduisent à une vision pessimiste.

Les organisations internationales traverseraient aujourd'hui une crise grave marquée par le blocage du dialogue Nord-Sud, l'incapacité de plus en plus grande des Nations Unies à contribuer à la sécurité internationale, une tendance croissante à limiter ou à réduire les budgets, l'essoufflement de la construction européenne, l'absence évidente de dynamisme des autres organisations régionales, etc. L'histoire de ces organisations pourrait se résumer assez bien par l'expression « grandeur et décadence ». Elles ne pourraient acquérir des structures nouvelles, ni avoir quelque efficacité pendant une certaine période, qu'à l'occasion des phénomènes d'émotion collective tels que ceux qui ont été provoqués par les deux dernières guerres mondiales, comme le montreraient la création de la SDN en 1919 puis celle de l'ONU en 1945, suivie, avec quelque effet retard par celle de la Communauté Européenne, dans les deux étapes de 1951 et 1957. En dehors de ces périodes où l'émotion collective demeurerait suffisante pour que les classes politiques prennent le problème au sérieux et consentent aux disciplines et même aux limitations de souveraineté qu'implique la mise en place de ces institutions, les gouvernements préféreraient régler les problèmes internationaux de façon bilatérale, en n'accordant aux organisations internationales qu'un rôle de plus en plus réduit. La bureaucratie, l'inefficacité croissante et finalement la décadence de ces institutions seraient les conséquences inévitables de ce processus, jusqu'au moment où elles ne se maintiendraient plus que par la force de l'habitude et par la crainte du sursaut que pourrait produire la décision de les supprimer. L'absence de « volonté politique » des gouvernements expliquerait donc les échecs actuels et ne permettrait pas de penser que les organisations internationales aient devant elles un grand avenir.

En d'autres termes, leur rôle serait confiné pour longtemps à fournir aux États Membres des structures de concertation servant à faciliter la solution de quelques problèmes de type fonctionnel ou secondaire, mais elles n'auraient de chance ni de faciliter la solution des problèmes les plus importants (comme celui de la sécurité collective, du dialogue entre pays riches et pays pauvres, de la crise et de l'inflation), ni d'acquérir dans un avenir prévisible un caractère supranational. Elles serviraient en quelque sorte davantage à consolider un ordre établi, même s'il devait devenir un désordre tragique, qu'à modifier cet ordre afin de le rendre réellement plus stable et meilleur.

En fait, un examen plus sérieux de l'histoire des organisations internationales montre que leur évolution est infiniment plus complexe que cette présentation caricaturale. Il est sans doute vrai que les phénomènes d'émotion collective au niveau mondial ont joué un rôle dans la création de l'ONU et des communautés européennes, et dans le développement du réseau complexe des organisations régionales en général ; il est peu contestable aussi que les organisations actuelles ne jouent pas un rôle très brillant pour la solution des principales difficultés internationales, qu'elles soient politiques ou économiques, mais il est aussi nécessaire de prendre en considération quelques autres faits et de distinguer entre divers niveaux.

- 1) Depuis la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, les organisations intergouvernementales se sont développées de façon continue pour ce qui concerne leur nombre, le nombre de leurs États Membres, les effectifs de leurs Secrétariats, et l'importance de leurs budgets. Entre 1943 et 1984, le nombre de ces organisations est passé d'une dizaine à 337. Ce chiffre comprend 32 organisations mondiales, 50 organisations dont les États Membres sont répartis sur plusieurs continents, et 255 organisations régionales. La tendance à l'augmentation du nombre des membres n'a pas concerné que l'ONU et les organisations de son système, qui sont devenues pratiquement universelles, mais toutes les organisations qui ont étendu leur couverture géographique, comme l'Europe des 6 devenant l'Europe des 10, etc. La croissance des budgets de toutes ces organisations et celle de leurs effectifs a, avec quelques exceptions, été constante et plus rapide que la croissance des budgets des États eux-mêmes dans bien des cas. Cet

ensemble s'est complété par le développement encore plus rapide d'un réseau international d'organisations non-gouvernementales qui traitent de tout, des relations professionnelles, de l'aide au Tiers-Monde, de la défense des droits de l'homme, du désarmement et du reste, et dont le nombre connu dépasse 4 500. Chaque année le nombre des organisations intergouvernementales augmente d'une dizaine, et celui des ONG de plus de 200, chacune des ONG accroissant aussi le nombre de ses membres et celui des effectifs de son secrétariat.

- 2) Ce développement quantitatif important en lui-même, doit être distingué du développement des pouvoirs et des fonctions de ces organisations, en d'autres termes, de celui de leur efficacité. Ceci peut être examiné à cinq niveaux différents.

a) *Développement de la supranationalité*

Le développement des structures supranationales a été extrêmement lent, modeste, limité, contesté. La seule expérience de quelque importance à cet égard est celle de la Communauté Européenne qui a, grâce aux initiatives de sa Commission, lancé une politique agricole commune et un système monétaire, acquis progressivement des ressources propres puis un Parlement, et a donné à 10 Gouvernements l'expérience du travail en commun au niveau ministériel sur un nombre croissant des questions importantes. Encore ces efforts ont-ils été marqués par des crises dues aux problèmes posés aux partenaires par les difficultés de l'intégration économique et par l'orgueil national. Aucun progrès du même genre n'a été enregistré ni dans d'autres régions du monde, ni a fortiori au niveau mondial. Toutefois l'expérience européenne, si limitée soit-elle, a entraîné une transformation profonde et semble-t-il définitive des relations internationales : la fin des guerres intra-européennes qui ont façonné l'histoire du monde pendant mille ans.

b) *Forum de négociations politiques au niveau mondial*

Le rôle de forum de négociations multilatérales au niveau mondial a été marqué par des échecs et par des succès. Les deux échecs fondamentaux sur lesquels on a le plus insisté sont ceux du Conseil de Sécurité, dont la contribution à la sécurité collective a été mince, en raison des désaccords entre les deux Grands, et de ses méthodes d'intervention a posteriori, et celui du dialogue Nord-Sud qui reste bloqué pour l'instant. On peut en revanche considérer comme des succès la contribution de l'ONU à une décolonisation rapide et marquée seulement par des conflits graves, mais limités, et surtout l'acquisition par l'ONU de l'universalité qui a donné l'habitude de contacts et d'échanges de vues quotidiens entre tous les pays sur presque tous les problèmes, qui a accru l'intégration de la communauté diplomatique internationale et qui a laissé persister l'espoir que les problèmes non résolus peuvent encore trouver un jour le chemin d'une solution. L'établissement de la convention internationale sur le fond des mers peut enfin être considéré jusqu'ici comme un demi-succès.

c) *Harmonisation des politiques*

Le rythme auquel des pratiques communes se développent, des conventions sont signées, des approches communes sont adoptées, varie suivant les domaines. Le réseau des organisations mondiales en particulier, construit à partir de la théorie fonctionnaliste, a sans aucun doute facilité la définition du cadre technique et juridique des activités internationales, aidé à coordonner la recherche et les échanges d'information dans les domaines scientifiques, techniques et économiques. Un certain degré d'harmonisation des méthodes et des politiques nationales a également été obtenu dans de très nombreux domaines. Cette contribution à l'intégration progressive des attitudes et des politiques est difficilement mesurable, mais elle continue à jouer un rôle essentiel dans le progrès vers l'intégration de la société mondiale.

d) *Aide au développement*

Le problème du développement du tiers-monde a été sans doute le problème le plus difficile et le plus important que la majorité des organisations régionales ou mondiales ont eu à résoudre depuis 40 ans. Le fonctionnalisme a rencontré ici ses limites, dans la mesure où le développement est un problème global qui exige une approche intégrée. Les réponses sectorielles fournies par la plupart des organisations n'ont donc pas permis de traiter la question dans son ensemble. L'aide conceptuelle et théorique au développement s'en est ressentie, même si dans certains secteurs (par exemple la santé) elle a permis de trouver des réponses originales et utiles, et même si un effort d'intégration (les recherches sur la planification) a été poursuivi. Il reste que les conceptions du développement défendues par les diverses organisations restent parfois très opposées, et que les montants de ressources affectées à l'aide multilatérale sont restés jusqu'ici très insuffisants.

e) *Contraintes exercées sur les comportements*

L'une des caractéristiques des organisations internationales, et en particulier des organisations mondiales a été d'exercer des contraintes sur leurs propres États Membres : contraintes à la participation (comme l'a montré la marche de l'ONU vers l'universalité), contraintes intellectuelles institutionnalisant l'approche mondiale pour l'étude d'un très grand nombre de problèmes, contrainte morale enfin donnant aux préoccupations éthiques qui tentent de s'exprimer de plus en plus par le canal des organisations non gouvernementales, la publicité et la caution des enceintes intergouvernementales.

La prévision de l'avenir politique institutionnel des organisations internationales, si elle s'appuie sur la conception de l'histoire qui vient d'être décrite, devrait donc tenir compte des facteurs qui peuvent influencer à la fois sur le nombre et l'importance bureaucratique des organisations, sur les fonctions qui leur seront confiées, sur les contraintes qu'elles pourront exercer, et enfin sur leur capacité d'acquérir quelque élément de supranationalité. Ces facteurs sont essentiellement :

- la nature et l'étendue des problèmes qui sont considérés comme dépassant le cadre national, qu'ils soient régionaux ou mondiaux ;
- la formulation qui leur est donnée ;
- la conception du rôle possible des organisations internationales pour l'examen et la solution de ces problèmes.

Le nombre et l'importance des problèmes qui sont considérés comme supranationaux sont actuellement en train de s'accroître. Aux problèmes techniques et politiques traditionnels dont s'occupe le réseau des organisations existantes, sont venus s'ajouter depuis quelques années les problèmes de l'énergie et du prix du pétrole, les problèmes d'environnement et surtout les problèmes posés parce que l'on appelle « la crise », mélange complexe de stagnation, d'inflation, de chômage et d'inquiétude. Un sentiment d'interdépendance de plus en plus grand s'est généralisé, plus développé toutefois chez les faibles que chez les forts, c'est-à-dire chez ceux pour qui l'aspect de dépendance était plus accentué que celui d'interdépendance.

La formulation donnée aux problèmes a tendu à la dramatisation : l'environnement en péril et le risque de pénurie de ressources naturelles présentés comme devant entraîner la nécessité de réduire les taux de croissance au niveau zéro, la crise du pétrole supposée devoir déstabiliser l'ensemble des économies, la crise économique mondiale comparée par sa gravité à la dépression des années 30.

L'émotion provoquée, au moins dans les deux premiers cas, a fait long feu. Aucune transformation profonde des organisations internationales n'a eu le temps de se produire pour y répondre. Dans le cas de la crise, une réponse institutionnelle s'est esquissée : la tenue régulière

des « sommets » des pays les plus riches et les plus puissants du monde occidental ; mais leur inefficacité est apparue rapidement beaucoup plus grande que celle des organisations existantes.

De ce fait aucune relation n'a réellement été établie entre l'émergence de problèmes nouveaux ou importants et les organisations internationales. Il y a bien eu quelques petites créations de secrétariats ou de programmes nouveaux, mais rien de fondamental ne s'est produit. Une exception importante et récente à cette tendance a été l'accroissement des fonds mis à la disposition du Fonds Monétaire International pour lui permettre d'aider les pays débiteurs à faire face à leurs problèmes, en raison de l'inquiétude justifiée provoquée par la mise en évidence que l'insolvabilité de quelques pays en cours d'industrialisation risquait de mettre en péril les appareils bancaires des pays riches. L'exception paraît toutefois tendre à confirmer la règle, constituée par la tendance actuelle à limiter autant que possible la croissance financière et le rôle des organisations internationales.

Les tendances de la phase actuelle d'évolution des organisations internationales ne pourraient toutefois être prolongées dans l'avenir que si les trois facteurs mentionnés ci-dessus continuaient d'évoluer dans le même sens.

On peut tout d'abord estimer que la tendance actuelle à la croissance en nombre et en importance des problèmes supranationaux ne peut guère que se poursuivre. L'augmentation continue et rapide du nombre des habitants de la planète et notamment de celui des plus pauvres, le développement des migrations de population, l'accroissement de la rapidité des transports et des communications, des possibilités de diffusion de l'information, de la dépendance réciproque pour les ressources alimentaires, de la dimension et du nombre des firmes multinationales, du caractère contagieux des difficultés économiques et sociales, et bien d'autres facteurs agissant dans la même direction fournissent de solides raisons de penser que la montée de l'interdépendance qui se produit sous nos yeux continuera encore longtemps. En revanche, il n'est pas certain que le type de problèmes qu'elle suscitera et les explosions sociales ou politiques qu'elle est susceptible de provoquer n'entraîneront que des émotions passagères, sans profondeur réelle, et sans conséquence sur les structures politiques mondiales, comme c'est le cas dans la phase actuelle.

Parmi les problèmes dont il n'est pas très difficile d'imaginer qu'ils pourraient avoir des conséquences graves, on peut par exemple citer :

- le développement sur une plus grande échelle, au point d'atteindre le niveau de « l'invasion », des migrations vers les pays riches d'un nombre de plus en plus grand de ressortissants du Tiers-Monde, la prise de conscience de sa force politique, non plus seulement par les « élites du Tiers-Monde », mais par l'ensemble d'un « prolétariat extérieur » de plus en plus instruit, informé et nombreux, dans un monde de plus en plus unifié par la technique et par l'information,
- les réactions psychologiques que peuvent produire ces phénomènes dans les pays riches,
- le changement des valeurs d'une fraction de plus en plus importante de la population de nombreux pays, en présence des risques que la course actuelle aux armements atomiques entraîne pour l'humanité, ou plus simplement en réaction contre les aspects absurdes de la société moderne.

Il ne fait guère de doute que dans les deux ou trois décennies à venir, des problèmes de ce genre, et quelques autres qu'il est difficile de prévoir, se poseront. L'avenir des organisations internationales dépend dans ces conditions de la manière dont les structures politiques actuelles seront capables de faire face à de tels problèmes. Ces structures sont essentiellement constituées aujourd'hui par une mosaïque d'environ 160 Etats-nations répartis entre ce qu'il est convenu d'appeler trois « mondes » différents, et entre lesquels s'exerce un jeu complexe d'influences et de rivalités dominées par quelques pays, mais surtout par les deux super-puissances.

Or, dans toutes les crises graves qui dépassent les cadres nationaux, la question essentielle à résoudre est celle de la manière dont on définit une réponse commune et efficace : c'est donc celle du leadership ou de la coordination. Il paraît difficile de croire qu'en l'état actuel du développement de la conscience politique dans les divers pays, le leadership d'un pays déterminé, fut-ce celui d'une superpuissance, pourra être aisément établi, sans qu'en même temps, une transformation des structures existantes ne permette d'en contrôler le fonctionnement (les alliances militaires au XXe siècle fournissent à cet égard des modèles historiques intéressants). Après le phénomène de décolonisation des années soixante, le monde a semble-t-il dépassé les formes classiques et politiques de l'impérialisme.

Dans ces conditions, soit que, pour faire face aux crises, s'organise spontanément une coordination des attitudes et des politiques, soit que l'on décide d'accepter un leadership à des conditions déterminées, il est vraisemblable que l'on assistera au développement et au renforcement des institutions internationales.

Le développement d'une problématique mondiale de plus en plus contraignante conduira ainsi presque inévitablement à une transformation des structures existantes et à l'apparition de nouvelles institutions politiques, qui ne pourront plus se contenter de jouer les rôles mineurs qu'elles jouent actuellement, et dont le caractère supranational se développera vraisemblablement.

Dans ce cadre général, les scénarios possibles restent toutefois très nombreux et des hypothèses alternatives peuvent être faites suivant la nature des problèmes qui créeront les crises et des types de réponses qui leur seront apportées.

L'aire géographique dans laquelle les problèmes se développeront et entraîneront des crises déterminera si ce n'est pas l'intermédiaire d'institutions régionales, intercontinentales ou mondiales qu'une réponse devra être apportée.

La capacité des organisations existantes à servir ou non de cadre à la définition d'une réponse déterminera aussi le type des institutions, par renforcement, fusion ou réforme des organisations existantes ou par l'établissement de nouvelles, sur la ruine de quelques-unes de celles qui existent aujourd'hui.

Enfin, le moment des crises, où la prise de conscience de la nécessité d'une réponse institutionnelle apparaîtra, soit que l'on sache prévenir l'éclatement de crises graves, soit que l'on essaie de reconstruire après en avoir subi les conséquences, contribuera à donner aussi une physionomie particulière aux institutions qui seront établies.

Ce qui est en revanche certain, c'est que dans tous les cas le destin de ces institutions inter ou supranationales dépendra de la conception que l'opinion publique et les classes politiques se feront de la relation pouvant exister entre les problèmes dépassant le cadre national et la capacité d'institutions de ce genre à leur apporter une solution.

C'est dans cette mesure que la réflexion sur les organisations internationales est un exercice qui a une importance politique. Si cette réflexion était capable d'influencer l'opinion publique et les classes politiques, en changeant, même modérément, l'appréciation du rôle possible de ces institutions, en définissant et en rendant acceptables un ou plusieurs processus possibles de leur développement, en réduisant éventuellement l'opposition qui existe à toute forme de supranationalité, elle contribuerait à faciliter le développement de ces nouvelles structures. C'est dire l'importance des recherches qui pourraient contribuer à mieux connaître et à conceptualiser les relations entre les types de problèmes dépassant le cadre national et les types de réponses institutionnelles pouvant leur être apportées.

Maurice Bertrand